

Nicoletta Ferrucci

**LE DECLINAZIONI DEL BOSCO
NELL'AMBITO DELLA
PIANIFICAZIONE
PAESAGGISTICA ALLA LUCE DEL
TESTO UNICO IN MATERIA DI
FORESTE E FILIERE FORESTALI**

Estratto



GIUFFRÈ FRANCIS LEFEBVRE

Le declinazioni del bosco nell'ambito della pianificazione paesaggistica alla luce del Testo Unico in materia di foreste e filiere forestali*

Si può parlare di sostenibilità paesaggistica del bosco alla luce del T.U.F.F.? Il lavoro ne ripercorre le tracce con particolare riferimento al multiforme ruolo riconosciuto dal provvedimento ai piani paesaggistici.

Is it possible to talk of a Landscape sustainability of the wood on the light of the T.U.F.F.? The paper tracks it with reference to the role played by Landscape Plans.

Parole chiave: bosco - paesaggio - piani paesaggistici - T.U.F.F.

Keywords: *wood - landscape - landscape plans - T.U.F.F.*

* Il lavoro è svolto nell'ambito del Progetto di Ricerca *Il paesaggio agrario come strumento di valorizzazione dell'agricoltura e del territorio rurale della Toscana*, responsabile prof.ssa Nicoletta Ferrucci, finanziato dalla Fondazione Cassa di Risparmio di Firenze, Bando AgriCulture.

1. La sostenibilità paesaggistica del bosco alla luce del Testo Unico in materia di foreste e filiere forestali. - 2. Pianificazione paesaggistica e requisiti identificativi del bosco ai fini della soggezione a vincolo paesaggistico. - 3. Interconnessioni tra pianificazione paesaggistica, pianificazione forestale e regime autorizzatorio delle attività selvicolturali.

1. - La sostenibilità paesaggistica del bosco alla luce del Testo Unico in materia di foreste e filiere forestali.

La valenza paesaggistica del bosco, per lungo tempo relegata in una sorta di cono d'ombra dalla normativa agraristica e collocata, nelle riflessioni della dottrina, in posizione ancillare rispetto alla funzione produttiva ed alla rilevanza ambientale che lo connotano¹, assume nel Testo Unico in materia di foreste e filiere forestali (in avanti indicato con l'acronimo T.U.F.F.) un inedito e singolare rilievo, permeando di sé un mosaico di disposizioni che si innestano sull'intera fitta trama del dettato normativo. Ciò suscita nell'interprete la forte propensione a ritenere che il miraggio della gestione forestale sostenibile che ha guidato la redazione del provvedimento, si possa declinare non solo nei consueti termini della sostenibilità ambientale ed economica, ma anche in quelli di una rinnovata sostenibilità paesaggistica.

La lettura dei lavori preparatori del T.U.F.F. conforta questa tesi ricostruttiva: in essi infatti si afferma che il provvedimento recepisce, oltre a quelli europei in materia ambientale, anche gli impegni assunti dall'Italia a seguito della ratifica della Convenzione europea del paesaggio²; così come tra le direttrici lungo le quali si è mosso l'intervento normativo risulta espressamente inserita la salvaguardia del paesaggio nella gamma di obiettivi ai quali deve legarsi la promozione su tutto il territorio nazionale della tutela e della gestio-

¹ Per una riflessione sulla valenza paesaggistica del bosco, v. M. BROCCA, *Dimensione culturale e amministrazione dei boschi*, in M. BROCCA - M. TROISI (a cura di), *I boschi e le foreste come frontiere del dialogo tra scienze giuridiche e scienze della vita*, Napoli, 2014; A. CROSETTI, *Il coordinamento con la normativa paesaggistica*, in N. FERRUCCI (a cura di), *Commentario al Testo Unico in materia di foreste e filiere forestali (d.lgs. 3 aprile 2018, n. 34)*, Milano, 2019; N. FERRUCCI, *Il bosco alla luce del Codice dei beni culturali e del paesaggio*, in *I diritti della terra e del mercato agro-alimentare*. Liber amicorum Alberto Germanò, Torino, 2016; N. FERRUCCI - M. BROCCA, *Il paesaggio agrario: dal vincolo alla gestione negoziata*, Milano, 2019.

² Come noto la Convenzione europea del paesaggio, adottata dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa a Strasburgo il 19 luglio 2000 e firmata dagli Stati membri a Firenze il 20 ottobre 2000, è stata ratificata dall'Italia con la legge n. 14 del 9 gennaio 2006.

ne attiva e razionale del bene bosco, nell'interesse dell'individuo e della collettività.

La rilevanza della funzione paesaggistica del bosco emerge ancora nitidamente nella indicazione che i lavori preparatori offrono in ordine al delicato profilo dei binari lungo i quali deve muoversi l'intervento regionale, disegnati dai criteri normativi e operativi minimi e comuni per tutto il territorio nazionale dettati dal T.U.F.F., dove la legittimazione delle Regioni ad intervenire oltre quei limiti con propri atti normativi, in relazione alle proprie esigenze e caratteristiche territoriali, ecologiche e socioeconomiche, è condizionato al rispetto della garanzia del mantenimento del livello di conservazione paesaggistica, che si affianca a quello di tutela ambientale, assicurato alle foreste dalla normativa nazionale, e al perseguimento degli impegni internazionali e degli indirizzi europei in materia di paesaggio, oltre che di foreste, ambiente e clima. In questa direzione, la considerazione delle peculiarità paesaggistiche regionali deve prospettarsi come attuazione puntuale ed efficace dell'unica posizione nazionale in materia forestale che possa rappresentare l'intero Paese, da portare in ambito internazionale ed europeo: e, come vedremo, nel gioco di contrappunti tra disciplina del T.U.F.F. e spazi di autonomia decisionale delle Regioni, ispirato al rispetto delle competenze costituzionali in materia di governo del territorio e di salvaguardia ambientale e paesaggistica, rivestono un ruolo di primo piano gli spazi che il provvedimento apre alle previsioni dei piani paesaggistici regionali. Nell'ottica dei lavori preparatori, i pilastri su cui si fonda la gestione forestale sostenibile sono rappresentati dalla tutela dei valori culturali delle foreste che si affiancano a quelli ambientali, sociali ed economici; e la tutela del paesaggio è espressamente annoverata tra gli interessi pubblici che convergono sui terreni boscati, e concorre a colorare il bosco dei connotati di bene multifunzionale, ad uso controllato, insieme alla difesa idrogeologica, alla protezione dell'ambiente, alla produzione di ossigeno ed al sequestro del carbonio atmosferico. Infine, la conservazione del paesaggio è espressamente ricondotta nella gamma di esiti positivi ai quali condurrà, negli auspici dei redattori del testo normativo, l'applicazione di quest'ultimo.

La ricostruzione della gestione forestale sostenibile in chiave anche di sostenibilità paesaggistica, che qui si propone, sembra trovare ulteriore supporto nell'ambito delle dichiarazioni che aprono il T.U.F.F., non solo

per l'espresso richiamo al Codice dei beni culturali e del paesaggio tra le disposizioni legislative alla luce delle quali il provvedimento è stato redatto, ma anche laddove l'art. 2, al comma 1, lett. *b*) inserisce tra le finalità che hanno ispirato la redazione delle sue disposizioni quella di promuovere la gestione attiva e razionale del patrimonio forestale nazionale allo scopo di garantire accanto a quelle ambientali ed economiche, anche le funzioni socio-culturali del bosco, dove il riferimento alla valenza paesaggistica di quest'ultimo emerge nitidamente alla luce della ormai consolidata qualificazione del paesaggio in termini di bene culturale; e nell'art. 2, comma 1, lett. *f*), che inserisce tra le finalità del T.U.F.F. quella di favorire l'elaborazione di principi generali, di linee guida e di indirizzo nazionali per la tutela e la valorizzazione del paesaggio rurale, oltre che del patrimonio forestale.

L'immagine della sostenibilità paesaggistica del bosco si fa strada anche scorrendo l'enucleazione dei principi ai quali il T.U.F.F. si ispira: l'art. 1, ad essi dedicato, indica infatti la funzionalizzazione della gestione forestale sostenibile che lo Stato e le Regioni sono chiamate a promuovere, anche al riconoscimento del ruolo culturale delle foreste nonché alla tutela e valorizzazione del paesaggio nazionale; e trova riscontro nelle disposizioni di coordinamento contemplate dall'art. 14 del provvedimento, che affidano al Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali il compito di elaborare specifiche linee di programmazione, di coordinamento e di indirizzo in materia di politica forestale nazionale, in attuazione della Strategia forestale nazionale ed in coerenza con la normativa europea e gli impegni assunti in sede europea e internazionale in materia di paesaggio, oltre che di ambiente, clima, energia e sviluppo, in coordinamento con i Ministeri competenti.

Ma che cosa si intende con la locuzione valore paesaggistico del bosco? L'ormai consolidato assetto della disciplina del paesaggio induce il giurista attento alla evoluzione del dato normativo a superare la ricostruzione di una sua identificazione con la valenza ambientale che lo stesso bene riveste: alla luce del Codice dei beni culturali e del paesaggio (di seguito indicato come Codice), il bosco, nelle sue diverse declinazioni di bene paesaggistico, quale bene vincolato *ex art.* 136, con provvedimento amministrativo, o per legge, *ex art.* 142, assume le sembianze di bene culturale, elemento identitario di un paesaggio, percepito come tale auspicabilmente in una logica *bottom up*, come negli intenti della

Convenzione europea del paesaggio, e in alcune opzioni seguite da rari esempi illuminati di pianificazione paesaggistica, o *top down*, secondo le scelte operative verso le quali si è indirizzato il suddetto Codice e tendenzialmente accolte in altri piani paesaggistici.

Il T.U.F.F. solca l'onda segnata dal Codice e contempla nel ventaglio delle sue disposizioni riferimenti espliciti sia al bosco vincolato *ex lege* sia al bosco assoggettato a vincolo paesaggistico con provvedimento amministrativo, riservando, tra l'altro, alle due tipologie una disciplina differenziata sotto il profilo delle rispettive prescrizioni d'uso.

Baricentro dei forti richiami alla disciplina paesaggistica che percorrono il tracciato delle norme del T.U.F.F. si rivela il piano paesaggistico, il quale, sia pure con diversa intensità, incide sulla delimitazione dei confini identificativi del bosco ai fini della relativa soggezione alle disposizioni dettate dal legislatore nazionale in materia di paesaggio, si interseca con la struttura piramidale degli strumenti di pianificazione forestale, e interviene, condizionandolo incisivamente, sul delicato profilo della soggezione delle attività selvicolturali alla pluralità di regimi dell'autorizzazione paesaggistica.

L'indubbia rilevanza del piano nell'ordito del T.U.F.F. è perfettamente in sintonia con la natura di bene paesaggistico che il bosco riveste e con la posizione di centralità che il Codice, all'art. 145³, riserva al piano paesaggistico come strumento di tutela del paesaggio e dei beni paesaggistici, fino ad elevarlo al gradino più alto della scala gerarchica degli strumenti della pianificazione territoriale, a sancire la inderogabilità delle sue previsioni da parte di piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico, la relativa cogenza per gli strumenti urbanistici dei Comuni, delle città metropolitane e delle Province, la immediata prevalenza sulle disposizioni difformi eventualmente contenute negli strumenti urbanistici, la vincolatività per gli interventi settoriali, e la prevalenza, per quanto attiene alla tutela del paesaggio, sulle disposizioni contenute negli atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore, ivi compresi quelli degli enti gestori delle aree naturali protette. Questa scelta operata dal Codice, tendenzialmente rafforzata nella fuga di provvedimenti normativi modificativi o integrativi del suo dettato originario, trova il conforto del

³ La norma reca il titolo *Coordinamento della pianificazione paesaggistica con altri strumenti di pianificazione*.

riconoscimento della sua aderenza ai principi costituzionali nella lettura che della stessa ha offerto la giurisprudenza della Corte costituzionale⁴, la quale ha affermato che la tutela ambientale e paesaggistica, gravando su un bene complesso ed unitario, considerato dalla giurisprudenza costituzionale un valore primario ed assoluto, e rientrando nella competenza esclusiva dello Stato, precede e comunque costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle Regioni in materia di governo del territorio e valorizzazione dei beni culturali e ambientali.

Non ci si può esimere però dall'evidenziare che il richiamo ai piani paesaggistici sembra infrangersi contro lo scoglio della tendenziale e diacronica inerzia che tradizionalmente ha caratterizzato e tuttora connota le Regioni a fronte del relativo obbligo di procedere alla pianificazione paesaggistica: ad oggi, infatti, solo le Regioni Sardegna, Toscana, Puglia, Piemonte e Friuli-Venezia Giulia, si sono dotate di un piano paesaggistico.

2. - Pianificazione paesaggistica e requisiti identificativi del bosco ai fini della soggezione a vincolo paesaggistico.

Il Codice, all'art. 142, nell'inserire il bosco nell'elenco delle aree tutelate per legge, ha utilizzato l'ampia quanto generica locuzione *«territori coperti da foreste e da boschi, ancorché percorsi o danneggiati dal fuoco, e quelli sottoposti a vincolo di rimboschimento»*, rinunciando peraltro ad offrirne una definizione, in ordine alla quale ha operato un espresso rinvio all'allora vigente definizione agraristica di bosco contenuta all'art. 2, commi 2 e 6, del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 227, chiudendo così il cerchio che lo collegava a quest'ultima disposizione laddove espressamente essa si autodefiniva di interpretazione autentica della locuzione territori coperti da boschi di cui al d.lgs. n. 490/1999, normativa antesignana dello stesso Codice. Il rinvio a cascata operato dal Codice al decreto e da questo alle leggi regionali ha consentito di poter affermare che non ogni territorio boscato è qualificato di per sé come bene paesaggistico, e dunque soggetto al regime vincolistico e pianificatorio contemplato dallo stesso Codice, ma lo sono esclusivamente quei boschi che rispondono ai criteri definitivi

⁴ V. Corte cost. 7 novembre 2007, n. 367, in *G.U.* 14 novembre 2007, n. 44, in *Dir. giur. agr. al. amb.*, 2008, 537.

dettati dalle leggi regionali o, in assenza degli stessi, dall'art. 2 del d.lgs. n. 227/2001⁵.

Come già preconizzato dalla dottrina chiamata a commentare il testo di quest'ultima disposizione, la multiforme molteplicità delle nozioni di bosco emersa dalla normativa regionale, ha reso elastico l'ambito di applicazione del regime autorizzatorio e sanzionatorio dettato dal Codice⁶: una conseguenza assai poco in linea con il dettato costituzionale che riserva alla competenza esclusiva dello Stato la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali [Cost., art. 117, lett. s)]⁷.

⁵ L'art. 2, il cui testo originario è stato modificato dalla l. 4 aprile 2012, n. 35, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 9 febbraio 2012, n. 5, recante disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo*, auto qualificandosi come norma di interpretazione autentica ai fini della disciplina vincolistica, ha consentito così di superare annose *querelles* interpretative, foriere di una copiosa messe di precedenti giurisprudenziali, e di escludere dal coinvolgimento nel regime vincolistico riservato al bosco gli impianti di arboricoltura da legno finalizzati alla produzione di biomasse, la cui attività sarebbe diversamente paralizzata dall'obbligo di chiedere l'autorizzazione paesaggistica in presenza di un taglio a raso, che costituisce lo scopo e la fase finale di tale attività. La dottrina ha opportunamente evidenziato la circostanza che per il bosco, così come per le altre aree elencate nell'art. 142 del Codice, l'astrattezza della relativa indicazione, unita alla elasticità della loro estensione, richiede, ai fini della concreta operatività del sistema vincolistico al quale sono assoggettate, una indispensabile attività di ricognizione preventiva, di localizzazione e di delimitazione che non può tradursi in una valutazione dell'esistenza dell'interesse sotteso all'imposizione del vincolo, già operata dalla legge, e dunque in una indebita ingerenza della amministrazione in un settore rimesso alla scelta del legislatore, ma solo in un'attività di carattere meramente tecnico ricognitivo: tale attività inoltre non può condizionare l'efficacia del vincolo che è immediatamente operativo *ex lege* per effetto della inclusione dell'area nelle categorie elencate dall'art. 142. L'interpretazione è pienamente condivisibile e trova conferma nel dato normativo: infatti l'art. 142 si apre con l'affermazione che le aree in esso elencate sono «comunque» di interesse paesaggistico e sottoposte alla disciplina dettata dalla parte III del Codice; a sua volta, l'art. 143, al comma 1, lett. c), espressamente attribuisce al piano paesaggistico, nell'ambito della sua funzione ricognitiva, il compito di effettuare la «ricognizione» delle aree di cui al primo comma dell'art. 142, e di procedere alla loro delimitazione e rappresentazione in scala idonea alla identificazione.

⁶ Cfr. sul punto M. TAMPONI, *Commento all'art. 2 del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 227 «Orientamento e modernizzazione del settore forestale, a norma dell'art. 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57»*, in *Riv. dir. agr.*, 2001, 582. Evidenzia la conseguenza che lo stesso evento potrebbe essere considerato illecito penale in una Regione e legale in un'altra, A. CEROFOLINI, *La definizione giuridica di bosco nell'ordinamento italiano*, in *L'Italia forestale e montana*, 2014, 43.

⁷ La negatività degli esiti della cedevolezza della definizione giuridica di bosco contemplata dall'art. 2 del d.lgs. n. 227 del 2001, rispetto alle eventuali diverse definizioni stabilite dalle Regioni con norme già adottate o da adottarsi nei dodici mesi successivi all'entrata in vigore della norma, emergono con tutta evidenza anche in relazione ad un altro ambito normativo nel quale il legislatore lega conseguenze giuridiche importanti alla presenza dell'elemento bosco, senza peraltro dare di quest'ultimo una definizione giuridica: intendo riferirmi al reato di incendio boschivo contemplato dall'art. 423 bis, *Incendio boschivo*, del codice penale, introdotto dalla l. 21 novembre 2000, n. 353, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 4 agosto 2000, n. 220 recante «Disposizioni urgenti per la repressione degli incendi boschivi»*. La disposizione, lo

Illuminata dunque si è rivelata la scelta operata dal T.U.F.F. di adottare una definizione giuridica di bosco valida su tutto il territorio nazionale per le materie di competenza esclusiva dello Stato, riconoscendo alle Regioni la possibilità di prevedere una definizione integrativa di bosco rispetto a quella dettata al comma 3, nonché definizioni integrative di aree assimilate a bosco e di aree escluse dalla definizione di bosco di cui, rispettivamente, agli articoli 4 e 5, in relazione alle proprie esigenze e caratteristiche territoriali, ecologiche e socio-economiche, ma solo in relazione alle materie di loro competenza e a condizione che non venga diminuito il livello di tutela e conservazione così assicurato alle foreste come presidio fondamentale della qualità della vita.

Il T.U.F.F., come noto, all'art. 3, offre una nozione generale di bosco congegnata, sulla falsariga dell'art. 2 del d.lgs. n. 227/2001, ma con significative variazioni su tema, nella tripartizione bosco, aree assimilate a bosco, aree escluse dalla definizione di bosco; non più però concentrata in una sola disposizione, ma articolata in tre diverse norme in funzione dei più estesi connotati identificativi⁸.

Il piano paesaggistico si innesta su questa trilogia definitoria laddove, ovviamente, contempi al suo interno disposizioni che qualificano sul territorio regionale di riferimento alcune zone come aree assimilate a bosco, o come aree escluse dalla definizione di bosco, secondo criteri difformi da quelli indicati dal T.U.F.F.: tali previsioni, infatti, *sono fatte salve* dagli artt. 4, comma 1, e 5, comma 1, del T.U.F.F., che dettano rispettivamente i criteri da utilizzare per l'individuazione delle aree assimilate a bosco e delle aree escluse dalla definizione giuridica di bosco.

ricordo, punisce con la reclusione da quattro a dieci anni chiunque cagioni un incendio su boschi, selve o foreste ovvero su vivai forestali destinati al rimboschimento, propri o altrui. L'indeterminatezza del significato delle locuzioni utilizzate ha aperto il varco all'interpretazione giurisprudenziale mirata a chiarire la portata del termine «bosco». L'elemento oggettivo del reato di incendio boschivo (art. 423 *bis* del codice penale, introdotto dal decreto legge n. 220 del 2000, convertito nella legge n. 275 del 2000) può riferirsi anche ad estensioni di terreno a «boscaglia», «sterpaglia» e «macchia mediterranea», atteso che l'intento del legislatore è quello di dare tutela a entità naturalistiche indispensabili alla vita (Cass. Sez. I Pen. 4 aprile 2008, n. 14209, Di Girolamo, rv. 239.766). In senso conforme, v. Cass. Sez. I Pen. 26 giugno 2001, n. 25935, Cassavia, in *Cass. pen.*, 2001, 9, 2546, con nota di F. NUZZO, *Brevi appunti sul nuovo reato di «incendio boschivo»*.

⁸ In ordine alla definizione giuridica di bosco disegnata dal T.U.F.F. mi permetto di rinviare a N. FERRUCCI, *La nozione giuridica di bosco alla luce del Testo Unico foreste e filiere forestali, sulle orme dei precedenti, nel segno della innovazione*, in N. FERRUCCI (a cura di), *Commentario al Testo Unico in materia di foreste e filiere forestali (d.lgs. 3 aprile 2018, n. 34)*, Milano, 2019, 43.

Aprire qualche prospettiva di incertezza interpretativa l'uso della locuzione fatto salvo quanto *già* previsto dai piani paesaggistici con riferimento alla individuazione delle aree assimilate a bosco: una svista del legislatore, visto che il termine *già* non ricorre nel rinvio ai piani paesaggistici operato dal T.U.F.F. in relazione alla individuazione delle aree escluse dalla definizione di bosco, o l'uso voluto di un lemma che intrinsecamente rinvia ad una situazione pregressa? Quest'ultima lettura indurrebbe l'interprete a ritenere che la disposizione abbia inteso precludere ai futuri piani paesaggistici la possibilità di individuare sul territorio regionale di riferimento aree assimilate a bosco sulla base di criteri diversi da quelli offerti dal T.U.F.F.; ciò però sembra porsi in contrasto non solo con la possibilità riconosciuta ai piani paesaggistici di futura emanazione di individuare sul territorio regionale di riferimento zone escluse dalla nozione di bosco in funzione di parametri identificativi difforni da quelli adottati dal T.U.F.F., ma anche con la logica interpretativa che impedirebbe di capire le ragioni della scelta del legislatore di riservare uno spazio discrezionale ai soli piani paesaggistici antecedenti all'entrata in vigore del provvedimento, anche in considerazione del fatto che alla luce dell'art. 135 del Codice, l'elaborazione dei piani paesaggistici, sia quelli pregressi che quelli successivi, avviene congiuntamente tra il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, e le Regioni, limitatamente ai beni paesaggistici di cui all'art. 143, comma 1, lettere *b)*, *c)* e *d)*⁹, tra i quali rientra il bosco, nella sua duplice forma di bene vincolato *ex lege* o di bene vincolato da provvedimento amministrativo. E il necessario coinvolgimento del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo nella pianificazione paesaggistica in un confronto costante, paritario e leale tra Regione e Stato in funzione di un'intesa di carattere generale che assicuri una tutela unitaria del paesaggio al di là dei singoli beni per i quali è previsto l'obbligo di pianificazione congiunta, è stato recentemente ribadito dalla Corte costituzionale, con

⁹ Sono affidate alla copianificazione: *b)* la ricognizione degli immobili e delle aree dichiarati di notevole interesse pubblico ai sensi dell'art. 136, la loro delimitazione e rappresentazione in scala idonea alla identificazione, nonché la determinazione delle specifiche prescrizioni d'uso, a termini dell'art. 138, comma 1, fatto salvo il disposto di cui agli artt. 140, comma 2, e 141 *bis*; *c)* la ricognizione delle aree di cui al comma 1 dell'art. 142, la loro delimitazione e rappresentazione in scala idonea alla identificazione, nonché la determinazione di prescrizioni d'uso intese ad assicurare la conservazione dei caratteri distintivi di dette aree e, compatibilmente con essi, la valorizzazione; *d)* la eventuale individuazione di ulteriori immobili od aree, di notevole interesse pubblico a termini dell'art. 134, comma 1, lett. *c)*, la loro delimitazione e

la sentenza n. 240 del 17 novembre 2020¹⁰, che ha annullato il piano paesistico regionale della Regione Lazio perché approvato unilateralmente dalla Regione senza il coinvolgimento del Ministero, e dunque in violazione del principio di leale collaborazione oltre che del Codice dei beni culturali e del paesaggio¹¹.

La espressa previsione della prevalenza delle indicazioni contenute nei piani paesaggistici in ordine alla individuazione delle aree assimilate a bosco sul territorio regionale nel primo comma dell'art. 4 del T.U.F.F., rende, a mio parere, ridondante il richiamo agli stessi operato dalla lett. a) della stessa disposizione laddove inserisce tra le aree assimilate a bosco le formazioni vegetali di specie arboree o arbustive in qualsiasi stadio di sviluppo, di consociazione e di evoluzione, comprese le sugherete e quelle caratteristiche della macchia mediterranea, riconosciute dalla normativa regionale vigente o *individuate dal piano paesaggistico regionale* ovvero nell'ambito degli specifici accordi di collaborazione stipulati, ai sensi dell'art. 15 della l. 7 agosto 1990, n. 241, dalle Regioni e dai competenti organi territoriali del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo per il particolare interesse forestale o per loro specifiche funzioni e caratteristiche e che non risultano già classificate a bosco. Ad analoga censura sotto il profilo della ridondanza del dettato nor-

rappresentazione in scala idonea alla identificazione, nonché la determinazione delle specifiche prescrizioni d'uso, a termini dell'art. 138, comma 1.

¹⁰ In www.osservatorioagromafie.it.

¹¹ Nella fattispecie, il Consiglio regionale del Lazio - dopo aver raggiunto un'intesa con il Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo sulla proposta di piano adottata dalla Giunta regionale con decisione dell'8 marzo 2016, n. 6, sottoposta al Consiglio regionale con proposta di delibera consiliare del 10 marzo 2016, n. 60 - aveva unilateralmente approvato il piano paesaggistico regionale, senza il coinvolgimento del Ministero. Con ricorso notificato il 10-20 aprile 2020 e depositato il 17 aprile 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso conflitto di attribuzione nei confronti della Regione Lazio al fine di ottenere la sospensiva e l'annullamento - previa declaratoria di non spettanza alla Regione - della deliberazione del Consiglio regionale della stessa Regione 2 agosto 2019, n. 5 (Piano territoriale paesistico regionale - P.T.P.R.) e «di ogni altro atto comunque connesso, presupposto e attuativo, ivi compresa la nota datata 20 febbraio 2020 della Direzione regionale per le politiche abitative e la pianificazione territoriale, paesistica e urbanistica», della Regione, per violazione del principio di leale collaborazione, degli artt. 9, 117, comma 2, lett. s), e 118 della Costituzione e delle seguenti norme interposte: artt. 133, 135, comma 1, 143, comma 2, 145, commi 3 e 5, e 156, comma 3, del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'art. 10 della l. 6 luglio 2002, n. 137). Con l'impugnata deliberazione, pubblicata nel *Bollettino Ufficiale* della Regione Lazio 13 febbraio 2020, n. 13, sono stati approvati gli elaborati descrittivi e prescrittivi che compongono il piano territoriale paesistico regionale.

mativo si presta l'art. 5 del T.U.F.F., il quale, al primo comma, come abbiamo visto, fa salve le disposizioni dei piani paesaggistici, e, al secondo comma, nega la qualificazione come bosco ad una serie di fattispecie tassativamente elencate, per le materie di competenza esclusiva dello Stato, esclusivamente ai fini del ripristino delle attività agricole e pastorali o del restauro delle preesistenti edificazioni, senza aumenti di volumetrie e superfici e senza l'edificazione di nuove costruzioni, *facendo però salvo quanto previsto dai piani paesaggistici* di cui agli artt. 143 e 156 del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42.

3. - Interconnessioni tra pianificazione paesaggistica, pianificazione forestale e regime autorizzatorio delle attività selvicolturali.

Elemento di indubbia novità che connota il T.U.F.F. è la maggiore attenzione rispetto al suo precedente dedicata alla previsione di forme di programmazione e pianificazione forestale, contemplate in una norma di ampio respiro, l'art. 6, *Programmazione e pianificazione forestale*, secondo uno schema e una struttura piramidale che si articola in un primo livello nazionale, la Strategia forestale nazionale, un secondo regionale, i programmi forestali regionali e i piani forestali di indirizzo territoriale, e un terzo riferito ad un ambito aziendale o sovraziale di livello locale, i piani di gestione forestale o strumenti equivalenti¹².

Le interconnessioni tra pianificazione forestale e pianificazione paesaggistica si evidenziano anzitutto nell'art. 6 del T.U.F.F. rivelando una sostanziale sintonia con la regola generale dettata dall'art. 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio che, come sopra ricordato, riserva alle disposizioni dei piani paesaggistici una posizione di prevalenza, per quanto attiene alla tutela del paesaggio, su quelle contenute negli atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore: ciò emerge con tutta evidenza nelle indicazioni relative al contenuto minimo dei piani forestali regionali di indirizzo territoriale dove

¹² V. sul punto N. FERRUCCI, *Il d.lgs. 3 aprile 2018, n. 34 «Testo Unico in materia di foreste e filiere forestali»: i principi, la definizione giuridica di bosco, gli strumenti di programmazione e pianificazione*, in N. FERRUCCI (a cura di), *Diritto forestale e ambientale. Profili di diritto nazionale ed europeo*, III ed., Torino, 2020, 20.

il coordinamento tra i diversi ambiti e livelli di programmazione e di pianificazione territoriale e forestali vigenti, deve essere definito dalle Regioni in conformità con i piani paesaggistici regionali [art. 6, comma 5, lett. c)].

Ma la soggezione dei piani forestali a quelli paesaggistici si riscontra anche dove il T.U.F.F. sembra aprire uno squarcio di maggior coordinamento tra i diversi strumenti pianificatori, oltre quello già previsto dal comma 2 dell'art. 145 del Codice, in forza del quale i piani paesaggistici possono prevedere misure di coordinamento con gli strumenti di pianificazione territoriale e di settore, nonché con i piani, programmi e progetti nazionali e regionali di sviluppo economico: ai sensi dell'art. 6, comma 3, del T.U.F.F., infatti, i piani forestali di indirizzo territoriale che le Regioni possono predisporre nell'ambito di comprensori territoriali omogenei per caratteristiche ambientali, paesaggistiche, economico-produttive o amministrative, e che sono finalizzati all'individuazione, al mantenimento e alla valorizzazione delle risorse silvo-pastorali e al coordinamento delle attività necessarie alla loro tutela e gestione attiva, nonché al coordinamento degli strumenti di pianificazione forestale di cui al comma 6, concorrono alla redazione dei piani paesaggistici, ma sempre entro il limite del rispetto della prevalenza delle disposizioni contenute in questi ultimi sancita dall'art. 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, espressamente richiamato.

Il richiamo ai piani paesaggistici ricorre nell'ordito del Codice laddove a più riprese e sotto profili diversi lega le previsioni di piano alle novità che lo stesso testo normativo introduce con riferimento ai regimi dell'autorizzazione paesaggistica variamente declinati in funzione delle tipologie di attività forestali.

Il pensiero va anzitutto ai commi 4 e 6 dell'art. 6 del T.U.F.F., i quali, sia pure attraverso un articolato delle relative disposizioni di non facile lettura, offrono una interessante interconnessione tra pianificazione forestale, pianificazione paesaggistica e regime autorizzatorio, con riferimento al delicato tema della viabilità forestale, in ordine al quale va riconosciuto al Testo Unico il merito di fare un passo avanti rispetto alla precedente disciplina della materia che lasciava aperti squarci di nebulosità forieri di problemi interpretativi ed applicativi tali da richiedere l'intervento chiarificatore del Consiglio di Stato. Il comma 4 dell'art. 6, attraverso una formulazione non certo tecnicamente ineccepibile,

applica all'approvazione dei piani di indirizzo territoriale le misure di semplificazione di cui al punto A.20 dell'Allegato A *Interventi ed opere in aree vincolate esclusi dall'autorizzazione paesaggistica*, del d.p.r. 13 febbraio 2017, n. 31, *Regolamento recante individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata*; quest'ultima disposizione contiene una elencazione di attività riconducibili all'ambito degli interventi di cui all'art. 149, comma 1, lett. c) del Codice dei beni culturali e del paesaggio, e, dunque, esenti dalla preventiva autorizzazione paesaggistica ove eseguite in conformità alle norme forestali vigenti in materia, tra le quali sono espressamente contemplati gli interventi di realizzazione o adeguamento della viabilità forestale al servizio delle attività agro-silvo-pastorali e funzionali alla gestione e tutela del territorio, vietate al transito ordinario, con fondo non asfaltato e a carreggiata unica, previsti da piani o strumenti di gestione forestale approvati dalla Regione previo parere favorevole del Soprintendente per la parte inerente la realizzazione o adeguamento della viabilità forestale. Curiosamente il T.U.F.F., all'art. 6, non fa alcun espresso riferimento diretto alla necessità del parere della Soprintendenza in ordine alla approvazione dei piani forestali di indirizzo territoriale: ma che quel parere sia necessario in relazione alle previsioni inerenti la viabilità forestale contenute in detti piani, sembra potersi dedurre proprio dal rinvio che la disposizione fa al citato punto A.20 dell'Allegato A. A conforto di tale interpretazione va la lettura del comma 6 dell'art. 6, laddove esclude la necessità del parere del Soprintendente per l'approvazione dei piani di gestione forestale relativamente alla parte inerente la realizzazione o l'adeguamento della viabilità forestale, qualora tali piani siano conformi ai piani forestali regionali di indirizzo territoriale: in questa fattispecie l'esclusione del parere del Soprintendente trova la sua giustificazione nella circostanza che tale parere è già stato dato a monte, in relazione cioè alle previsioni inerenti la viabilità forestale contenute nei piani forestali regionali di indirizzo territoriale, ai quali i piani di gestione forestali sono conformi.

La disposizione si pone così in linea con l'interpretazione della corrispondente normativa contenuta nel d.p.r. 13 febbraio 2017, n. 31 contenente il *Regolamento recante individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata*, punto A.20 dell'Allegato A, offerta dal Consiglio di Stato, Sezione consultiva

per gli atti normativi¹³, in cui quest'ultimo ha precisato che il parere del Soprintendente al quale fa riferimento la disposizione deve essere riferito ai piani o strumenti di gestione approvati dalla Regione e non ai singoli interventi elencati nei medesimi, e che il parere *de quo* previsto per il piano di gestione forestale deve intendersi riferito alle parti di competenza del Ministero per i Beni e le attività culturali e per il turismo (MIBACT). Infatti, ha argomentato il Consiglio di Stato, richiedere il parere del Soprintendente per i singoli interventi di viabilità forestale (ed oggi l'argomentazione potrebbe estendersi ai piani di gestione forestale aziendale o sovra aziendale) si porrebbe in contrasto sia con il disposto dell'art. 149, lett c) del Codice dei beni culturali e del paesaggio, nella parte in cui inserisce gli interventi di conservazione da eseguirsi nei boschi e nelle foreste tra quelli che non richiedono autorizzazione, sia con la collocazione di tali interventi nell'Allegato A del d.p.r. n. 31/2017¹⁴.

Degno di nota è poi lo spazio che il T.U.F.F., all'art. 7, riserva ai piani paesaggistici regionali in ordine alla individuazione degli interventi riguardanti le pratiche selvicolturali, la forestazione, la riforestazione, le opere di bonifica, antincendio e di conservazione laddove gli stessi debbano essere eseguiti nei boschi tutelati ai sensi dell'art. 136 del Codice, cioè in quei boschi assoggettati a vincolo paesaggistico attraverso un provvedimento amministrativo che chiude il relativo procedimento condotto secondo le disposizioni di cui agli artt. 138 e seguenti dello stesso Codice, o emanato in epoca anteriore alla sua entrata in vigore, in funzione dei valori storici, culturali, naturali, morfologici, estetici espressi dagli aspetti e caratteri peculiari che quei boschi presentano e della loro valenza identitaria in rapporto al territorio in cui ricadono. Anche in questo caso il T.U.F.F. non brilla per chiarezza nella formulazione della disposizione la quale prevede testualmente che tali interventi «previsti e autorizzati dalla normativa in materia» e «ritenuti paesaggisticamente compatibili con i valori espressi nel provvedimento di vincolo» siano *concordati* con i piani paesaggistici regionali, ovvero con specifici accordi di collaborazione stipulati tra le Regioni e i competenti organi territoriali del Ministero per i beni e le attività culturali e per il

¹³ Si tratta del parere n. 1824 del 1° settembre 2016, in <https://www.giustizia-amministrativa.it>.

¹⁴ Cons. Stato, parere della Sezione consultiva per gli atti normativi, 1° settembre 2016, n. 1404, in <https://www.giustizia-amministrativa.it>.

turismo. Fermo restando che in generale l'art. 7 affida alle Regioni il compito di definire le pratiche selvicolturali più idonee al trattamento del bosco, alle necessità di tutela del paesaggio, oltre che dell'ambiente e del suolo, alla luce del comma 3 dello stesso art. 7, non è chiaro che cosa il T.U.F.F. intenda con il termine *concordare*: o tale locuzione è stata utilizzata in senso atecnico, e l'individuazione degli interventi forestali è «demandata» al piano paesaggistico regionale nell'esercizio della sua funzione prescrittiva o nel recepimento delle prescrizioni già contenute nel provvedimento di vincolo; o se la locuzione *concordare* è stata utilizzata in senso tecnico si deve ritenere che con riferimento agli interventi da eseguire nei boschi vincolati *ex art.* 136 del Codice, la relativa individuazione debba essere condotta dalle Regioni conformemente alle previsioni del piano paesaggistico o, evidentemente in assenza degli stessi, con specifici accordi di collaborazione stipulati tra le Regioni e i competenti organi territoriali del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo.

In ogni caso la definizione di tali interventi deve rispettare le linee guida nazionali di individuazione e di gestione forestale delle aree ritenute meritevoli di tutela, la cui adozione è affidata ad un emanando decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, di concerto con il Ministro per i beni e le attività culturali e per il turismo, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, e d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

La circostanza che i boschi vincolati attraverso un provvedimento amministrativo siano destinatari di disposizioni *ad hoc* differenziate da quelle alle quali sono soggetti i boschi vincolati *ex lege* in forza dell'art. 142 del Codice è in perfetta sintonia con la scelta operata dallo stesso Codice e dagli interventi integrativi del suo dettato normativo. In questa direzione si ricorda che non si applicano ai boschi vincolati in via provvedimentale le esenzioni dalla preventiva autorizzazione paesaggistica contemplate dall'art. 149, comma 1, lett. c), cioè taglio colturale, forestazione, riforestazione, opere di bonifica, antincendio e conservazione, purché previsti e autorizzati dalle norme vigenti in materia, che sono limitate espressamente ai soli boschi e alle foreste indicati dall'art. 142, comma 1, lett. g), cioè ai boschi vincolati per legge; mentre ai boschi vincolati in via provvedimentale si applicano le esenzioni dalla

preventiva autorizzazione paesaggistica alla lett. b) del primo comma dell'art. 149, cioè gli interventi inerenti l'esercizio dell'attività agro-silvo-pastorale che non comportino alterazione permanente dello stato dei luoghi con costruzioni edilizie ed altre opere civili, e sempre che si tratti di attività ed opere che non alterino l'assetto idrogeologico del territorio, e non si identifichino negli interventi, decisamente più invasivi, di cui alla lett. c).

Il disegno di un regime differenziato di esenzione dalla preventiva autorizzazione paesaggistica in funzione delle due diverse tipologie di modalità impositiva del vincolo paesaggistico sul bosco, si rinviene agevolmente anche nel d.p.r. 13 febbraio 2017, n. 31 contenente il *Regolamento recante individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata*¹⁵, il quale allarga la maglia delle attività agro-silvo-pastorali esenti dalla preventiva autorizzazione paesaggistica, limitata alla luce della versione originaria del Codice a quelle indicate all'art. 149, lett. b) e c), liberalizzate in funzione di un giudizio a priori del legislatore in ordine alla relativa scarsa incidenza sullo stato dei luoghi e irrilevanza sotto il profilo della tutela del paesaggio. Il decreto, infatti, ripropone la distinzione tra interventi che riconduce all'ambito della previsione più generica di cui all'art. 149, comma 1, lett. b), elencati nell'Allegato A, al n. 19, che sono esenti dalla preventiva autorizzazione paesaggistica anche se eseguiti su boschi vincolati *ex art.* 136 del Codice, cioè con provvedimento amministrativo¹⁶; a sua volta, il punto 20 dell'Allegato A riconduce specifiche tipologie di pratiche selvicolturali nell'ambito degli interventi di cui all'art. 149, comma 1,

¹⁵ In ordine al quale mi sia consentito rinviare a N. FERRUCCI, *Le attività agro-silvo-pastorali alla luce del nuovo regime dell'autorizzazione paesaggistica (d.p.r. 13 febbraio 2017, n. 31)*, in questa Riv., 2017, 481.

¹⁶ Risultano dunque liberalizzati in forza del decreto: gli impianti idraulici agrari privi di valenza storica o testimoniale; l'installazione di serre mobili stagionali sprovviste di strutture in muratura; le palificazioni, i pergolati, singoli manufatti amovibili, realizzati in legno per ricovero di attrezzi agricoli, con superficie coperta non superiore a cinque metri quadrati e semplicemente ancorati al suolo senza opere di fondazione o opere murarie; gli interventi di manutenzione strettamente pertinenti all'esercizio dell'attività ittica; gli interventi di manutenzione della viabilità vicinale, poderale e forestale che non modifichino la struttura e le pavimentazioni dei tracciati; gli interventi di manutenzione e realizzazione di muretti a secco ed abbeveratoi funzionali alle attività agro-silvo-pastorali, eseguiti con materiali e tecniche tradizionali; gli interventi di ripristino delle attività agricole e pastorali nelle aree rurali invase da formazioni di vegetazione arbustiva o arborea, previo accertamento del preesistente uso agricolo o pastorale, da parte delle autorità competenti e ove tali aree risultino individuate dal piano paesaggistico regionale.

lett. c) del Codice, da eseguirsi nei boschi e nelle foreste indicate dall'art. 142, comma 1, lett. g)¹⁷.

La differenziazione che l'art. 149 del Codice opera tra le tipologie di interventi liberalizzati, rispettivamente alle lett. b) e c) della disposizione, in funzione della distinzione tra i boschi e le foreste vincolati sulla base di un apposito provvedimento amministrativo che ne abbia acclarato il notevole interesse paesaggistico *ex art.* 136, e i boschi e le foreste vincolati indistintamente *ex lege* come categoria geografica dall'art. 142, è stata recentemente ribadita dal Consiglio di Stato in un parere pronunciato riguardo ad un ricorso straordinario al Presidente della Repubblica presentato da alcune associazioni ambientaliste avverso il Piano specifico di prevenzione anti incendio boschivo per il comprensorio territoriale delle pinete litoranee di Grosseto e di Castiglione della Pescaia (pineta del Tombolo), area di grande pregio naturalistico e paesaggistico, presidiata da numerosi vincoli paesaggistici di natura provvedimentale. In quel parere il Consiglio di Stato ha argomentato nel senso che il combinato disposto delle lett. b) e c) dell'art. 149 del Codice dimostra con tutta evidenza che per i boschi vincolati con apposito provvedimento amministrativo l'esclusione della necessaria autorizzazione paesaggistica preventiva prevista dalla lett. b) dell'art. 149 per gli interventi inerenti l'esercizio dell'attività agro-silvo-pastorale vale solo per gli interventi minori che non si traducano nel taglio colturale, nella forestazione, nella riforestazione, nelle opere antincendio e di conservazione, i quali sono sottratti all'obbligo della previa autorizzazione paesaggistica solo ed esclusivamente quando siano da eseguirsi nei boschi e nelle foreste vincolate *ex lege* in forza dell'art. 142, purché previsti ed autorizzati in base alla normativa in materia. Tale assunto ha indotto il Consiglio a ritenere che queste tipologie di interventi tra le quali rientrava la maggior parte di quelli di cui il piano contestato prevedeva la realizzazione senza preventiva autorizzazione, riguardan-

¹⁷ La liberalizzazione coinvolge le pratiche selvicolturali autorizzate in base alla normativa di settore; gli interventi di contenimento della vegetazione spontanea indispensabili per la manutenzione delle infrastrutture pubbliche esistenti pertinenti al bosco, quali elettrodotti, viabilità pubblica, opere idrauliche; gli interventi di realizzazione o adeguamento della viabilità forestale al servizio delle attività agro-silvo-pastorali e funzionali alla gestione e tutela del territorio, vietate al transito ordinario, con fondo non asfaltato e a carreggiata unica, previsti da piani o strumenti di gestione forestale approvati dalla Regione previo parere favorevole del Soprintendente per la parte inerente la realizzazione o adeguamento della viabilità forestale.

do un bosco vincolato con apposito provvedimento amministrativo ai sensi dell'art. 136, quale la pineta del Tombolo, non possono in alcun modo considerarsi senz'altro e a priori sottratti all'obbligo della autorizzazione paesaggistica preventiva prevista dall'art. 146¹⁸. A sostegno della sua interpretazione, la considerazione che sia il taglio colturale sia quello antincendio, nelle modalità previste dal piano contestato, se può presumersi compatibile con la nozione generica di territorio coperto da foreste e boschi, considerata in astratto come categoria generale, senza alcuno specifico accertamento tecnico discrezionale *in loco*, non può logicamente ammettersi senza un previo controllo puntuale di compatibilità esercitato in concreto dagli organi a ciò proposti nel caso di boschi e foreste dichiarati di notevole interesse pubblico e paesaggistico con apposito provvedimento motivato, nel qual caso è coesistente al vincolo il controllo preventivo tecnico-discrezionale di compatibilità dei tagli proposti rispetto alla consistenza e alla fisionomia paesaggisticamente percepibile del bene protetto come accertata e dichiarata nel provvedimento di vincolo.

Alla luce dell'attuale assetto normativo della tutela paesaggistica, la posizione assunta dal Consiglio di Stato appare in linea con il dettato legislativo del Codice, degli interventi che ne hanno integrato l'assetto originario, e dello stesso Testo Unico che al Codice si conforma, che evidenzia la scelta operata dal legislatore di riservare un trattamento giuridico differenziato agli interventi sui beni vincolati in via provvedimentale e a quelli vincolati *ex lege*. Del resto la tendenza seguita dal legislatore di riservare ai boschi vincolati da provvedimento amministrativo un trattamento giuridico differenziato sotto il profilo autorizzatorio appare coerente con il più generale orientamento seguito dal Codice, nella sua versione originaria e nei molteplici interventi di ortopedia giuridica che hanno inciso sul suo dettato normativo, di riservare alla generale categoria dei beni vincolati in via provvedimentale, dunque anche diversi dal bosco, una disciplina d'uso particolarmente restrittiva rispetto alle categorie di beni di cui all'art. 142, vincolate *ex lege*, in funzione spiccatamente conservativa del valore paesaggistico espresso dal bene medesimo che ne ha giustificato la soggezione al vincolo, secondo

¹⁸ Cons. Stato, Sez. I parere 30 giugno 2020, n. 1233, in <https://www.giustizia-amministrativa.it>. Con d.p.r. del 1° ottobre 2020 è stato disposto l'accoglimento del ricorso al Capo dello Stato, indicato nel testo.

quei canoni estetico culturali espressi dall'art. 136 dello stesso Codice, sulla falsariga, con qualche variazione su tema, della l. 29 giugno 1939, n. 1497 *Protezione delle bellezze naturali*, che di quella disposizione costituisce il prototipo.

È pur vero però che la Corte costituzionale, a suo tempo, ha stigmatizzato l'irragionevolezza di alcune conseguenze di tale orientamento nella sentenza che ha dichiarato costituzionalmente illegittimo *in parte qua*, per violazione dell'art. 3 Cost., il trattamento sanzionatorio deteriore riservato dal comma 1 *bis* dell'art. 181 del Codice, introdotto dal d.lgs. 26 marzo 2008, n. 63, alle opere eseguite su beni paesaggistici vincolati *ex art.* 136, in assenza di autorizzazione o in difformità da essa, rispetto a quello previsto per identiche condotte poste in essere su beni paesaggistici vincolati *ex lege*¹⁹. Tale irragionevolezza, ad avviso della Corte, è resa manifesta dalla relevantissima disparità tanto nella configurazione dei reati (nell'un caso delitto, nell'altro contravvenzione), quanto nel trattamento sanzionatorio, in relazione sia alla entità della pena che alla disciplina delle cause di non punibilità ed estinzione del reato. Alla luce della disposizione, infatti, nella sua versione originaria, caducata dalla pronuncia della Corte, i lavori eseguiti sui beni vincolati in via provvedimentale senza la prescritta autorizzazione o in difformità da essa integrano sempre un delitto e sono puniti con la reclusione da uno a quattro anni; mentre i lavori eseguiti sui beni vincolati per legge integrano una contravvenzione e sono puniti con l'arresto fino a due anni e l'ammenda da 30.986,00 a 103.290,00 euro, a meno che non costituiscano, ai sensi dell'art. 181, comma 1 *bis*, lett. b), opere di notevole impatto volumetrico, nel qual caso sono puniti alla stessa stregua dei primi; con la conseguenza che solo per i reati commessi su beni sottoposti a vincolo legale, poi, operano, alle condizioni specificamente previste, le cause di non punibilità per accertamento postumo della compatibilità paesaggistica e di estinzione del reato per ravvedimento operoso, rispettivamente previsti dall'art. 181, comma 1 *ter*, e comma 1 *quinqies*, che richiamano appunto il comma 1 per definire il loro ambito di applicazione. A seguito della pronuncia della Corte la versione vigente dell'art. 181, comma 1 *bis* del Codice equipara sotto il profilo penale gli interventi

¹⁹ Si tratta della sentenza n. 56 del 23 marzo 2016, pubblicata sulla *G.U.* del 30 marzo 2016, in *Foro it.*, 2016, 1, 3058.

illeciti aventi ad oggetto beni soggetti a vincolo paesaggistico provvedimentale e beni vincolati *ex lege*: in entrambi i casi l'aggravamento della sanzione è legato alla circostanza che tali interventi eseguiti in assenza di preventiva autorizzazione paesaggistica o in difformità dalla medesima, abbiano comportato un aumento dei manufatti superiore al trenta per cento della volumetria della costruzione originaria o, in alternativa, un ampliamento della medesima superiore a settecentocinquanta metri cubi, ovvero ancora abbiano comportato una nuova costruzione con una volumetria superiore ai mille metri cubi.

Riveste indubbio interesse ripercorrere le motivazioni addotte dalla Corte a sostegno della sua decisione che evidenziano la presenza di un orientamento ondivago seguito dal legislatore allorquando ha introdotto un trattamento differenziato in ordine ai beni paesaggistici vincolati da provvedimento amministrativo rispetto a quelli vincolati *ex lege*, non giustificato né da sopravvenienze fattuali né dal mutare degli indirizzi culturali di fondo della normativa in materia, sintomo di irragionevolezza della disciplina attuale. Mentre, infatti, l'art. 1 *sexies* del d.l. 27 giugno 1985, n. 312 (*Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale*), introdotto dall'art. 1 della legge di conversione 8 agosto 1985, n. 431, puniva più severamente le violazioni incidenti sui beni sottoposti a vincolo legale, e tale più rigorosa risposta sanzionatoria nei confronti dei reati incidenti su beni paesaggistici vincolati per legge è stata ritenuta dalla stessa Corte²⁰ non irragionevolmente discriminatoria per il fatto che introduce una tutela del paesaggio (per vaste porzioni del territorio individuate secondo tipologie paesistiche, ubicazioni o morfologiche), improntata a integrità e globalità, implicante una considerazione assidua dell'intero territorio nazionale alla luce e in attuazione del valore estetico-culturale, tale assetto ha subito una modifica in occasione della «codificazione» della materia paesaggistica, prima con l'art. 163 del d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490 (*Testo Unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, a norma dell'art. 1 della l. 8 ottobre 1997, n. 352*) e poi con l'originario art. 181 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, norme con le quali il legislatore, innalzando il grado di tutela dei beni vincolati in via provvedimentale allo stesso

²⁰ V. Corte cost. ordinanze 17 marzo 1998, n. 68, in *Giur. cost.*, 1998, 711 e 27 novembre 1991, n. 431, *ivi*, 1991, 3631.

livello di quelli tutelati per legge, ha optato per l'identità di risposta sanzionatoria, evidentemente sul presupposto di una ritenuta sostanziale identità dei valori in gioco; con le modifiche apportate all'art. 181 del Codice dalla l. 15 dicembre 2004, n. 308 (*Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione*) il legislatore è tuttavia tornato a distinguere le fattispecie, invertendo però la risposta sanzionatoria, cioè punendo più gravemente le condotte incidenti su beni sottoposti a vincoli puntuali rispetto a quelle incidenti su beni vincolati per legge, e delineando un complessivo trattamento sanzionatorio delle prime di gran lunga più severo rispetto a quello riservato alle seconde.

Forse la posizione assunta dalla Corte potrebbe sollecitare una nuova stagione di riflessione sulla sostenibilità della più generale disparità di trattamento giuridico delle due fattispecie, che va oltre il profilo penalistico; e il bosco, realtà paesaggistica dove sul valore identitario del territorio si innestano esigenze di stampo ecologico naturalistico che richiedono interventi gestionali *ad hoc* ad esse funzionali, sia allorquando è soggetto a vincolo paesaggistico provvedimentale, sia allorché il vincolo è imposto *ex lege*, potrebbe rappresentare uno stimolante ed emblematico laboratorio.